М. Я. ЛАЗЕРСОНЪ.

Приватъ-доцентъ Петроградскаго Университета

Автономія и федерація



Петроградъ
1917.

Автономія и федерація.

Одинъ изъ самыхъ извѣстныхъ защитниковъ правъ чешской національности Ф. Палацкій въ отвѣтъ на приглашеніе принять участіе въ нѣмецкомъ франкфуртскомъ парламентѣ 1848 года написалъ слѣдующія знаменательныя слова: «Во истину, если бы издавна уже не существовало австрійской имперіи, то надо было бы поторопиться создать ее въ интересахъ Европы, въ интересахъ самого человѣчества». Чѣмъ объясняется такой, казалось бы, восторженный отзывъ объ Австріи, исходящій изъ устъ представителя одной изъ ея угнетенныхъ національностей?

Для того, чтобы отвѣтить на этотъ вопросъ слѣдуетъ обратиться къ той исторической обстановкѣ, когда слова эти были написаны. Это было послѣ того, какъ по Европѣ, въ частности по Германіи и Австріи, пронеслась революціонная буря февральскихъ и мартовскихъ дней 1848 года. Въ Германіи рѣчь шла тогда объ объединеніи въ прочный союзъ многочисленныхъ мелкихъ партикулярныхъ государствъ, проникнутыхъ до того времени реакціонно-сословнымъ духомъ. Одною изъ главныхъ задачъ франкфуртскаго парламента 1848 г., на который былъ приглашенъ, какъ мы видѣли, и Палацкій, было созданіе единой Германіи на либеральныхъ основаніяхъ, при этомъ предполагалось, что и многонародная Австрія являвшаяся въ то время рядомъ съ Пруссіею могущественнѣйшею нѣмецкою державою,—войдетъ въ этотъ союзъ. Совершенно понятно, почему Палацкій такого присоединенія Австріи къ германскому союзу не могъ привѣтствовать. Для представителей чешской національности цѣнно было сохраненіе Австріи, какъ многонароднаго государства, представляющаго всѣмъ входящимъ въ его составъ народностямъ права національнаго самоопредѣленія или, какъ тогда уже говорили, національной автономіи.

Присоединеніе Австріи къ германскому союзу представляло въ глазахъ отдѣльныхъ не-нѣмецкихъ національностей Австріи извѣстную опасность, ибо это означало бы, что Австрія становится въ этомъ союзѣ на положеніи, сходномъ съ положеніемъ всѣхъ прочихъ германскихъ государствъ, какъ напр. Баваріи, Бадена и др., представляющихъ собою національно-однородныя нѣмецкія государства. Такъ какъ эти другія государства не знали ничего о созданіи особыхъ гарантій въ пользу не-нѣмецкихъ національностей, то существовала боязнь, что и Австрія откажется отъ пути предоставленія національностямъ ряда правъ самоопредѣленія,—пути, на который Австрія принуждена была стать послѣ мартовской революціи 1848 г.

Вспомнимъ, въ какомъ положеніи находилась Австрія въ этотъ историческій моментъ. Французская революція 1848 года нашла свое довольно замѣтное отраженіе въ Австріи: мартовскіе дни въ Вѣнѣ были повтореніемъ февральскихъ дней въ Парижѣ. 13-го марта 1848 г. извѣстный реакціонеръ, долгіе годы вліявшій на внутреннюю и внѣшнюю политику не одной только Австріи, но и Германіи и Россіи, Меттернихъ принужденъ былъ уйти въ отставку. Особымъ указомъ была отмѣнена цензура, 15-го марта 1848 г. послѣдовалъ указъ о созваніи «чиновъ» нѣмецкихъ и славянскихъ земель, которыхъ рѣшено было привлечь къ законодательной работѣ и къ надзору за управленіемъ. Но что особенно важно отмѣтить, — это то, что за три дня до написанія вышеприведеннаго письма Палацкимъ, 8-го апрѣля 1848 г. послѣдовало изданіе особаго кабинетскаго указа для Богеміи, населенной чехами и нѣмцами. Этотъ указъ, считаясь съ прогрессивнымъ чешскимъ національнымъ движеніемъ и цѣлымъ рядомъ прошеній (петицій), обѣщалъ обезпеченіе національныхъ правъ чехамъ. Правда, въ крайне неудовлетворительномъ видѣ, но все же подъ давленіемъ обстоятельствъ революціоннаго времени, указъ этотъ обѣщалъ равноправіе обѣихъ національностей—чеховъ и нѣмцевъ—въ Богеміи, было провозглашено измѣненіе и расширеніе состава сословнаго представительнаго собранія Богеміи, такъ называемаго ландтага, путемъ привлеченія депутатовъ отъ городовъ и деревенскаго населенія и прочія реформы.

Понятно поэтому, что подъ вліяніемъ всѣхъ этихъ обстоятельствъ историческаго момента не только Палацкій, но и прочіе представители отдѣльныхъ австрійскихъ національностей разсматривали Австрію какъ то государство, которое въ будущемъ предоставитъ имъ полныя права на національное самоопредѣленіе и на нормальное развитіе и тѣмъ самымъ—будетъ способствовать миру между отдѣльными національностями, что, какъ писалъ Палацкій, входитъ «въ интересы Европы, въ интересы самого человѣчества». Только что приведенный случай съ Палацкимъ въ высшей степени показателенъ не для одной только Австріи, но и для всѣхъ т. н. многонаціональныхъ государствъ, т. е. государствъ, въ которыя входитъ цѣлый рядъ національностей, куда относится и Россія. Тамъ гдѣ каждая отдѣльная національность сознаетъ себя въ многонаціональныхъ государствахъ обезпеченною въ своихъ правахъ на самоопредѣленіе, гдѣ она знаетъ, что никакая другая рядомъ живущая народность не собирается ее проглотить, тамъ всѣ отдѣльныя народности являются преданными всему государственному цѣлому не за страхъ, а за совѣсть.

Посмотримъ теперь, въ какихъ же формахъ многонаціональное государство можетъ обезпечить отдѣльнымъ, входящимъ въ его составъ національностямъ право на самоопредѣленіе, на правильное и здоровое развитіе.

**
*

Только то государство дѣйствительно заслуживаетъ названія демократіи, то-есть, народоправства, въ которомъ полностью обезпечены всѣ права народа,—какъ государственнаго цѣлаго, такъ и отдѣльныхъ гражданъ. Государство демократическое обезпечиваетъ всякому гражданину такъ называемыя права свободы: право союзовъ, собраній, стачекъ, печати, совѣсти и такъ далѣе. Обезпечивая эти права гражданамъ, демократическое государство даетъ гражданамъ двѣ возможности: во-первыхъ, возможность свободно проявлять свою **личность**, свои личныя права, какъ напримѣръ, свободу передвигаться по всей странѣ и поселяться гдѣ кому угодно, свободу защищать свои личныя мысли устно и печатно, свободу выбора себѣ какой-угодно религіи и т. д.; во-вторыхъ, возможность

свободнаго общественнаго объединенія отдѣльныхъ гражданъ: напр., свободное образованіе обществъ и союзовъ и т. д. Эти обѣ возможности личной и общественной свободы самымъ тѣснымъ образомъ между собою связаны: безъ свободы отдѣльной личности нѣтъ и общественной свободы и, наоборотъ, безъ свободы общественной не существуетъ и подлинной личной свободы. Свободное же демократическое государство одинаково немыслимо какъ безъ личной, такъ и безъ общественной свободы.

Но свобода — какъ личная, такъ и общественная — не мирится также съ какими бы то ни было ограниченіями, налагаемыми на гражданъ изъ-за ихъ вѣроисповѣданія (религіи) или національной принадлежности. Извѣстно, напр., что старый строй во главѣ съ «самодержцемъ всероссійскимъ» признавалъ здѣсь только жестокое, безчеловѣчное правило древняго Рима: «divide et impera»—«раздѣляй и властвуй!», извѣстно всякому, что граждане старой до-революціонной Россіи были связаны по рукамъ и ногамъ всяческими вѣроисповѣдными и національными ограниченіями. Старый строй разсматривалъ гражданъ, не принадлежащихъ къ русской національности — поляковъ, украинцевъ, армянъ, евреевъ и пр. — какъ «инородцевъ», какъ инородныя тѣла внутри Россіи, какъ гражданъ второго сорта, принужденныхъ служить державной господствующей народности.

Совершенно понятно поэтому, что все это должно было кореннымъ образомъ измѣниться лишь только старый строй былъ низвергнутъ революціей. Временное Правительство въ числѣ восьми основныхъ правилъ, коихъ оно обѣщало придерживаться въ своей предстоящей дѣятельности, рядомъ съ установленіемъ «свободы слова, печати, союзовъ, собраній и стачекъ», говоритъ въ пунктѣ 3-мъ своего заявленія объ «отмѣнѣ всѣхъ сословныхъ, вѣроисповѣдныхъ и національныхъ ограниченій». И мы знаемъ далѣе, что этотъ 3-ій пунктъ не остался однимъ только обѣщаніемъ. 20-го марта 1917 года Временное Правительство, «исходя изъ незыблемаго убѣжденія, что въ свободной странѣ всѣ граждане должны быть равны передъ закономъ и что совѣсть народа не можетъ мириться съ ограни-

ченіями правъ отдѣльныхъ гражданъ, въ зависимости отъ ихъ вѣры и происхожденія», издало особый актъ «объ отмѣнѣ вѣроисповѣдныхъ и національныхъ ограниченій». Этому акту суждено было снять съ Россіи позорное клеймо вѣковой поработительницы входящихъ въ ея составъ національностей.

Однако, отмѣна національныхъ ограниченій есть только первый шагъ по пути освобожденія національностей, отмѣна это мѣра отрицательная, она только спасаетъ національность отъ преслѣдованій и ограниченій, но еще не даетъ національности положительныхъ правъ. Между тѣмъ національность нуждается въ положительномъ обезпеченіи возможности свободнаго національнаго развитія. Отмѣна національныхъ ограниченій можетъ быть сравнена въ этомъ отношеніи съ отмѣною крѣпостного права. Подобно тому, какъ отмѣна крѣпостного права являлась только мѣрою отрицательною, мѣрою, уничтожившею прежнюю зависимость рабовъ отъ господъ, но не создавшею еще гарантій правильнаго развитія свободнаго крестьянскаго быта, такъ и отмѣна національныхъ ограниченій означаетъ только то, что исчезло рабство національностей, но эта отмѣна еще не создаетъ положительныхъ условій свободнаго развитія національностей. Отмѣнить національныя ограниченія и притѣсненія значитъ только уничтожить, сравнять съ землею ту государственную тюрьму, въ которой томились отдѣльныя національности, на мѣсто этой ненавистной тюрьмы надо воздвигнуть новое свѣтлое зданіе будущей Россіи, въ которой всѣ народы получили бы возможность полнаго выявленія своихъ творческихъ національныхъ силъ. Надо создать новыя положительныя формы многонароднаго государства, формы, дающія возможность каждой отдѣльной національности жить самой и «жить давать другимъ».

Эти формы, какъ показала дѣйствительная жизнь другихъ государствъ, сводятся къ двумъ основнымъ, къ автономіи и федераціи. Автономныя формы разрѣшенія вопросовъ сожитія разныхъ національностей преобладаютъ въ Австріи и Великобританіи, федеративныя формы — въ Швейцаріи, Германіи и во всѣхъ почти республикахъ американскаго материка, взяв-

шихъ въ этомъ отношеніи примѣръ съ Соединенныхъ Штатовъ Сѣверной Америки.

Какъ извѣстно, въ рукахъ государства сосредотачивается устроеніе и охрана всего правопорядка. Въ этомъ устраненіи правопорядка современное демократическое государство принуждено обращаться не только къ спеціальнымъ лицамъ и учрежденіямъ, на обязанности которыхъ лежатъ опредѣленныя обязанности въ области законодательной, исполнительной и судебной власти, но и ко всему населенію. Населеніе управляется не только сверху, правительственными органами, но и снизу, самимъ населеніемъ, населеніе само собою управляетъ при помощи органовъ самоуправленія. Эти органы самоуправленія— начиная съ мелкихъ, волостныхъ и сельскихъ и кончая областными — сложною всепроникающею сѣтью покрываютъ все государство. Такимъ образомъ, самоуправленіе является однимъ изъ самыхъ важныхъ средствъ привлеченія широкихъ народныхъ массъ къ общественному и государственному строительству. Самоуправленіе является важною школою политическаго развитія широкихъ массъ: эти массы путемъ участія въ органахъ самоуправленія научаются вѣдать общественными дѣлами, быть на стражѣ общественныхъ интересовъ и нести отвѣтственность за свои дѣйствія. Дѣйствія органовъ самоуправленія ближе и понятнѣе мѣстному населенію, чѣмъ отдаленные и усложненные общегосударственные органы и поэтому участіе въ этихъ органахъ является подготовкою для ознакомленія съ общегосударственными органами. Всякое подлинно демократическое государство должно поэтому всемѣрно стремиться къ самому широкому самоуправленію.

Но самоуправленіе можетъ быть раздѣлено на два вида: на мѣстное самоуправленіе и на политическое самоуправленіе или автономію (греческое слово «автономія» и означаетъ самоуправленіе). Каково же различіе между мѣстнымъ самоуправленіемъ и тѣмъ политическимъ самоуправленіемъ, которое обычно принято называть автономіею?

Мѣстное самоуправленіе, земское и городское — имѣетъ прежде всего цѣлью отнять отъ государства и его бюрократическихъ, чиновныхъ органовъ всю полноту ихъ административ-

ныхъ полномочій. Всѣ демократическіе слои населенія въ этомъ одинаково заинтересованы, они заинтересованы главнымъ образомъ въ томъ, чтобы вся административная дѣятельность государства, касающаяся ихъ повседневныхъ нуждъ, находилась не въ рукахъ назначенныхъ чиновниковъ, а въ рукахъ выборныхъ представителей, т. н. гласныхъ. Передавая въ руки мѣстнаго населенія цѣлый рядъ административныхъ вопросовъ: вопросъ о мѣстномъ благоустройствѣ, о санитаріи и здравоохраненіи, о мѣрахъ соціальной помощи, о биржахъ труда, дешевыхъ жилищахъ и т. д., государство, какъ цѣлое, совершенно не отдѣляетъ себя отъ данной самоуправляющейся единицы. Между государствомъ и самоуправляющимся населеніемъ данной общины или города остается прежняя связь и только въ интересахъ лучшей организаціи государство не беретъ непосредственно на себя завѣдываніе тѣхъ дѣлъ, которыя лучше и удобнѣе могутъ вѣдаться мѣстнымъ населеніемъ черезъ выборныхъ людей. При широкомъ самоуправленіи мѣстное населеніе получаетъ довольно обширныя полномочія въ области не только завѣдыванія указанными чисто мѣстными дѣлами, но оно черезъ свои органы издаетъ нѣкоторыя нормы, вродѣ обязательныхъ постановленій нашихъ прежнихъ Думъ, которыя, однако, должны находиться въ полномъ соотвѣтствіи съ общегосударственными законами и касаться только чисто мѣстныхъ—городскихъ или земскихъ нуждъ. Помимо того, въ распоряженіи органовъ мѣстнаго демократическаго самоуправленія должна находиться и полиція, которая дѣйствуетъ по приказу органовъ мѣстнаго самоуправленія. Въ частности, такой порядокъ установленъ въ Англіи, гдѣ мѣстное самоуправленіе поставлено особенно широко.

Мы видѣли, такимъ образомъ, что, независимо отъ степени широты предоставленныхъ ему полномочій, мѣстное самоуправленіе охватываетъ кругъ полномочій, сосредотачивающихся вокругъ области управленія. Даже и та функція органовъ мѣстнаго самоуправленія, которая на первый взглядъ принадлежитъ къ области законодательства — какъ, напр., функція изданія обязательныхъ постановленій, правилъ, инструкцій—и т. д. относится къ области управленія. Ибо эти правила и инструкціи

не устанавливаютъ новыхъ законовъ (чѣмъ занимаются законодательные органы),—но въ предѣлахъ уже существующихъ законовъ служатъ для болѣе успѣшнаго проведенія административныхъ мѣръ. Изданіе обязательныхъ постановленій и т. п. нормъ играетъ здѣсь только чисто—вспомогательную, подсобную роль, и нисколько не мѣняетъ того общаго административнаго характера, который присущъ всѣмъ органамъ мѣстнаго самоуправленія, начиная съ мелкой земской единицы, съ сельской общины и кончая крупнымъ городомъ или областью.

И вотъ тутъ-то и обнаруживается одно изъ главныхъ отличій мѣстнаго самоуправленія отъ самоуправленія политическаго, или автономіи.

Въ основу мѣстнаго самоуправленія, какъ мы видѣли, кладется мѣстный интересъ. На этомъ мѣстномъ интересѣ сходятся широкія народныя массы: все мѣстное населеніе въ одинаковой степени заинтересовано, напр., въ томъ чтобы поднять санитарное состояніе города или деревни, чтобы уменьшить возможность появленія эпидемій и др. заболѣваній, все мѣстное населеніе въ одинаковой степени заинтерсовано въ томъ, чтобы улучшить пути сообщенія и т. д. Удовлетворяя этотъ мѣстный интересъ государство часть своей административной дѣятельности передаетъ органамъ мѣстнаго самоуправленія. Другія цѣли ставятся органамъ автономіи. Органы автономіи не ограничиваютъ свою дѣятельность областью администраціи, управленія, они въ своемъ кругѣ вѣдѣнія захватываютъ также и законодательство. Такимъ образомъ, автономія является болѣе полнымъ видомъ самоуправленія, автономія беретъ на себя помимо административной дѣятельности и дѣятельность законодательную, и отчасти судебную.

Этому различію въ компетенціи соотвѣтствуетъ и различіе въ основѣ указанныхъ двухъ институтовъ: мѣстнаго общиннаго самоуправленія и автономіи. Мы уже замѣтили, что въ основу мѣстнаго не-политическаго самоуправленія лежитъ интересъ мѣстный. Чтобы яснѣе себѣ представить, какой интересъ положенъ въ основу автономіи, мы должны пояснить въ чемъ суть мѣстнаго интереса, лежащаго въ основѣ перваго вида самоуправленія. Земское и городское самоуправленіе удовлетворяютъ тотъ

мѣстный интересъ, который на всемъ простанствѣ даннаго государства является одинаковымъ. Будутъ ли передъ нами города или села Архангельской губерніи или Крыма, населеніе этихъ областей одинаково заинтересованы въ благоустройствѣ, здравоохраненіи и всѣхъ прочихъ мѣстныхъ интересахъ. Сколь бы ни были различны отдѣльныя области одного и того же государства по своему климатическому, экономическому, культурному и національному характеру, мѣстный интересъ, положенный въ основу мѣстнаго самоуправленія будетъ у нихъ одинаковъ; одинаковы будутъ поэтому и тѣ формы и тѣ учрежденія, которыя смогутъ защищать этотъ интересъ. Вотъ почему земское и городское самоуправленіе остается въ основныхъ своихъ формахъ одинаковымъ на всемъ пространствѣ государства.

Иной характеръ носитъ интересъ, положенный въ основу автономіи. Органы автономіи, въ противоположность органамъ не-политическаго мѣстнаго самоуправленія, имѣютъ своей основой интересы **особенности** данной мѣстности или области. Если данный городъ (или земство) по формѣ организаціи, кругу полномочій и интересовъ совершенно и во всемъ похожъ на другой городъ (или другое земство), то данная автономная область существенно разнится отъ другой. Одна автономная область получаетъ отъ государства одинъ кругъ полномочій, другая—другой, въ зависимости отъ индивидуальныхъ — экономическихъ, естественныхъ, національныхъ и др.—особенностей той или другой области. Такъ, напр., Сибирь, какъ особая экономическая и географическая область можетъ получить совершенно иную автономію, чѣмъ напр. Латышскій край. Одна автономная область можетъ получить въ зависимости отъ той особнюсти (экономической, національной или иной), которая положеная въ основу ея автономіи, одинъ кругъ полномочій, одну организацію, а другая автономная область можетъ получить иную.

Но для всякой автономіи остается характернымъ то обстоятельство, что государство, сохраняя въ своихъ рукахъ сосредоточеніе всего правопорядка, выдѣляетъ извѣстный кругъ полномочій—административныхъ, законодательныхъ и т. д. той или другой автономной области. Въ общемъ государствѣ, въ коемъ установлена автономія частей, главный кругъ полномочій остает-

ся въ рукахъ центра и только по нѣкоторымъ вопросамъ полномочна автномная единица. Эта черта автономіи является важной для отличія автономіи отъ федераціи, къ чему придется вернуться ниже. Но, далѣе, выдѣливъ изъ общихъ своихъ полномочій извѣстный кругъ ихъ въ пользу той или иной автономной единицы, государство представляетъ себѣ право послѣдняго слова даже по этимъ выдѣленнымъ вопросамъ. Это сказывается напр., въ томъ, что всѣ законы, издаваемые автономнымъ парламентомъ (сеймомъ), нуждаются въ утвержденіи общегосударственной власти.

Послѣ этихъ общихъ разъясненій мы перейдемъ къ описанію конкретныхъ формъ автономіи въ классическихъ странахъ автономій: Австріи и Великобританіи.

Австрія—мы не говоримъ здѣсь о Венгріи—является классической страною національно-областныхъ автономій. Путемъ долгаго историческаго процесса, начавшагося въ 1526 г. съ — соединенія старо-австрійскихъ (нѣмецкихъ), богемскихъ (чешскихъ) и венгерскихъ земель, Австрія превратилась въ единое государство абсолютистскаго (т. е самодержавнаго) характера. Больше всего для этой централизаціи было сдѣлано Маріей Терезіей и Іосифомъ II во второй половинѣ восемнадцатаго столѣтія. До 1848 года просуществовалъ въ Австріи абсолютный строй, всячески боровшійся противъ правъ отдѣльныхъ областей и національностей. Абсолютно-самодержавный строй повсюду кровнымъ образомъ заинтересованъ въ объединеніи государства и обезличеніи мѣстныхъ особенностей, этотъ строй заинтересованъ въ непосредственномъ давленіи монархической власти на подвластное населеніе. Всякія мѣстныя, областныя или національныя учрежденія воздвигаютъ нѣкоторыя препятствія къ такому непосредственному воздѣйствію на населеніе и какъ бы мѣшаютъ свободному проявленію самодержавной власти монарха. Понятно поэтому, что австрійская абсолютная монархія ожесточенно боролась противъ пробужденія австрійскихъ національностей къ свободной національной жизни. Къ сожалѣнію, мы лишены возможности остановиться хотя бы вкратцѣ на подробностяхъ этой борьбы. Достаточно, однако,

отмѣтить, что вѣковая работа австрійскаго абсолютизма оказалась тщетной, когда разразилась революція 1848 года.

Подъ давленіемъ народнаго движенія въ маѣ 1848 года, правительство было принуждено согласиться на созывъ учредительнаго общеимперскаго парламента, который сначала засѣдалъ въ Вѣнѣ, но потомъ былъ перенесенъ въ Кремзиръ и получилъ въ исторіи названіе кремзирскаго рейхстага. Этотъ парламентъ впервые поставилъ широко національно-областной вопросъ. Но для этого парламента очень характерно то обстоятельство, что онъ разсматривалъ національный вопросъ, какъ вопросъ областной. Мы ниже, при разборѣ вопроса о персональной автономіи, увидимъ, насколько наивно разсматривать національный вопросъ, какъ вопросъ чисто областной. Но въ то время, въ серединѣ девятнадцатаго вѣка, могло казаться, что такое областное рѣшеніе національнаго вопроса есть единственно правильное рѣшеніе. Въ 1848 г., когда капитализмъ въ Австріи былъ еще сравнительно мало развитъ, могло казаться, что національности Австріи имѣютъ болѣе или менѣе твердыя границы, ибо людской обмѣнъ и въ частности переселеніе рабочихъ и лицъ наемнаго труда изъ одной мѣстности Австріи въ другую, еще не достигли того развитія, которое наблюдается въ Австріи во второй половинѣ и къ концу 19 вѣка. Вотъ почему всѣ постановленія кремзирскаго рейхстага, касающіяся національнаго вопроса, насквозь проникнуты областнымъ, территоріальнымъ характеромъ. Такъ, напр., кремзирскій проэктъ конституціи въ первой главѣ о территоріи государства не ограничивается дѣленіемъ имперіи на автономныя области, но раздѣляетъ эти послѣднія на округа по географическому распредѣленію національностей: Богемія раздѣляется на 9 округовъ, Моравія — на 4, Тироль и Форарльбергъ — на 3, при чемъ на имперскій законъ возлагается точно установить предѣлы поселенія въ данной области нѣмцевъ, чеховъ, поляковъ, итальянцевъ и т. д. Далѣе избирательные округа въ мѣстные парламенты (сеймы) также опредѣляются по національно-территоріальному признаку.

Однако, благодаря восторжествовавшей реакціи, кремзирскій рейхстагъ былъ распущенъ, его проэкту не суждено было

превратиться въ дѣйствующую конституцію, и абсолютизмъ былъ вполнѣ возстановленъ вплоть до 1860 года.

Послѣ несчастной войны съ Италіей, въ 1859 г., были обѣщаны политическія реформы. Былъ созванъ въ 1860 г., т. н. «усиленный» рейхстагъ. Большинство высказалось въ томъ смыслѣ, что укрѣпленіе власти государства и его развитіе требуютъ признанія историко-политическихъ особенностей отдѣльныхъ земель, развитія и охраны отдѣльныхъ національностей, признанія равноправія всѣхъ частей имперіи и введенія автономіи и самоуправленія этихъ частей. Съ этими требованіями австрійскихъ національностей правительству пришлось считаться, и дипломъ 20 окт. 1860 г. устанавливаетъ конституціонный образъ правленія съ признаніемъ автономіи областей. Февральскій патентъ 1861 года заканчиваетъ политическое устроеніе Австріи, и нынѣшній конституціонный правопорядокъ въ основѣ своей покоится на февральскомъ патентѣ, незначительно видоизмѣненномъ послѣдующими реформами конституціи въ 1867 г., 1907 г., и др. частичными поправками.

Дѣйствующій въ Австріи государственно-правовой порядокъ, опирающійся въ послѣднемъ счетѣ на автономіи отдѣльныхъ частей, въ общихъ чертахъ сводится къ слѣдующему.

Государственная территорія складывается изъ территорій отдѣльныхъ королевствъ и земель. Въ составъ Австріи входитъ всего 16 такихъ областей: Богемія, Далмація, Галиція, Нижняя Австрія, Верхняя Австрія, Зальцбургъ, Каринтія, Штирія, Крайна, Горица-Градиска, Форарльбергъ, Тироль, Моравія, Силезія, Буковина и Истрія. Это раздѣленіе государственной территоріи на отдѣльныя части не нарушаетъ, однако, единства территоріи. Крайне важно отмѣтить, что всякое государство, признающее автономію за отдѣльными своими частями, сохраняетъ тѣмъ не менѣе единство своей территоріи. Единство это, прежде всего и главнымъ образомъ, сказывается въ томъ, что компетенція центральныхъ органовъ — общегосударственной законодательной власти, въ видѣ общаго парламента, исполнительной власти и т. д. — распространяется на всю государственную территорію и что, за малыми исклю-

ченіями, предѣлы дѣйствія имперскихъ законовъ совпадаютъ съ предѣлами общегосударственной территоріи. Автономныя области мыслятся при этомъ, какъ отдѣльныя областныя клѣточки одной общей территоріи, охваченной общею государственною властью. Лишь въ слѣдующихъ отношеніяхъ сказывается особый характеръ земель, какъ частей общегосударственной территоріи: 1) земли, суть особые округа для исполнительной власти всего государства и для установленія предѣловъ вѣдѣнія областныхъ учрежденій, начиная съ высшихъ и кончая низшими; 2) каждая земля обладаетъ особымъ областнымъ представительствомъ (мѣстнымъ парламентомъ или такъ наз. сеймомъ), установленнымъ какъ для участія въ осуществленіи законодательной власти, такъ и для осуществленія самоуправленія области въ областяхъ благоустройства и финансовъ.

Мы видимъ, такимъ образомъ, что территорія Австріи, т. е. территорія всѣхъ не-венгерскихъ земель, представляетъ собою нѣчто единое. Единство это еще болѣе укрѣпляется тѣми общими органами, компетенція (полномочія) которыхъ распространяется на всю Австрію. Это, прежде всего, органы исполнительной власти. Мы остановимся на всѣхъ этихъ органахъ лишь въ той мѣрѣ, въ какой это необходимо для выясненія соотношеній между цѣлымъ и частями, между всею Австріею и отдѣльными ея автономными областями.

Прежде всего, императоръ. Онъ является главою исполнительной власти и управляетъ при помощи намѣстниковъ, стоящихъ во главѣ отдѣльныхъ земель и министровъ, которые отвѣтственны передъ народнымъ представительствомъ. Полномочія всѣхъ административныхъ учрежденій исходятъ изъ власти монарха. Число министерствъ напередъ закономъ не установлено, поэтому образованіе новыхъ министерствъ, уничтоженіе старыхъ и измѣненіе круга дѣйствій отдѣльныхъ министерствъ происходитъ въ порядкѣ императорскихъ указовъ. Само собою разумѣется, что полномочія министерствъ распространяются на всю Австрію. Рядомъ съ министерствами поставлена высшая счетная палата, непосредственно подчиненная императору и являющаяся независимымъ центральнымъ

учрежденіемъ, призваннымъ контролировать весь бюджетъ, входящихъ въ составъ Австріи «королевствъ и земель». Министрамъ подчинено все управленіе, въ томъ числѣ и управленіе автономными областями.

Судебная власть всей Австріи также имѣетъ общія центральныя учрежденія. Для всѣхъ австрійскихъ королевствъ и земель высшимъ судомъ въ области гражданскаго и уголовнаго правосудія, является высшая палата, которая въ качествѣ общаго кассаціоннаго суда должна слѣдить за единообразіемъ примѣненія права. Въ качествѣ суда для спорныхъ дѣлъ по публичному праву выступаетъ имперскій судъ (Reichsgericht), функціи котораго сводятся къ слѣдующему: 1) онъ является судомъ по пререканіямъ о компетенціи, рѣшающимъ споры о предѣлахъ полномочій между судебными и административными учрежденіями, далѣе — что особенно важно по интересующему насъ вопросу объ автономіи — этотъ же судъ разбираетъ споры о компетенціи, возникающіе между областнымъ автономнымъ представительствомъ и высшими правительственными учрежденіями, а также между автономными органами различныхъ коронныхъ земель; 2) онъ охраняетъ политическія права гражданъ, нарушаемыя отдѣльными административными распоряженіями, а также притязанія отдѣльныхъ лицъ (физическихъ и юридическихъ) къ государству или автономной провинціи, поскольку такія притязанія не подлежатъ гражданскому суду. Вся административная юстиція, т. е. судоговореніе по дѣламъ управленія, сосредотачивается въ одномъ общемъ административномъ судѣ.

Мы переходимъ къ наиболѣе важному вопросу, къ вопросу о томъ, какъ устроена законодательная власть въ государствѣ, признающемъ права автономіи за отдѣльными областями. Здѣсь имѣются большія черты сходства между Австріей и Великобританіей.

Во главѣ законодательства всего государства стоитъ центральный парламентъ. Такимъ центральнымъ парламентомъ въ Австріи является вѣнскій парламентъ (Reichsrat), который распадается на двѣ палаты: 1) палату господъ, состоящую изъ совершеннолѣтнихъ принцевъ династіи, изъ лицъ высшаго ду-

ховнаго сана и пожизненно назначаемыхъ членовъ, и 2) палату депутатовъ. До недавняго времени, т. е. до 1907 г. палата депутатовъ выбиралась на устарѣлой не-демократической основѣ цензовыхъ и сословныхъ выборовъ, и только съ 1907 г. установлено всеобщее, равное, прямое и тайное избирательное право. При этомъ установлено, что общее число депутатовъ 516 — должно быть распредѣлено такъ, чтобы каждая автономная область получила соотвѣтственное число депутатовъ:

Богемія	130
Далмація	11
Галиція .	106
Нижняя Австрія	64
Верхняя Австрія	22
Зальцбургъ	7
Штирія	30
Каринтія	10
Крайна	12
Буковина	14
Моравія	49
Силезія	15
Тироль .	25
Форарльбергъ	4
Истрія . .	6
Горица-Градиска	6
Тріэсть съ окрестностью	5

Вполнѣ понятно, почему въ Австріи напередъ обезпечивается опредѣленное число депутатовъ каждой автономной области. Вѣдь въ общегосударственномъ парламентѣ должны найти себѣ отраженіе, и воля цѣлокупнаго народа, и воля отдѣльныхъ областей. Въ то время, какъ федеративное государство, какъ мы ниже увидимъ, создаетъ двѣ палаты: одну, отражающую волю всего населенія общаго государства, независимо отъ областныхъ и національныхъ различій, и другую спеціально созданную для отраженія воль отдѣльныхъ частей, въ Австріи и Великобританіи этого нѣтъ. Австрійскій общій парламентъ долженъ одновременно отражать и совокупную

волю всего австрійскаго населенія и волю особную каждой отдѣльной области. Поэтому, при выборахъ въ австрійскій парламентъ нельзя ограничиться установленіемъ числа избирателей на 1 депутата, какъ это обычно дѣлается въ однонаціональныхъ государствахъ, а каждой области напередъ обезпечивается опредѣленное представительство.

Что касается законодательныхъ полномочій общеавстрійскаго парламента, то они вполнѣ согласуются съ общимъ характеромъ государства, распредѣленнаго на автономныя единицы. Центръ тяжести всѣхъ законодательныхъ полномочій остается за общимъ парламентомъ и общею высшею властью, и только опредѣленный кругъ законодательныхъ полномочій передается въ вѣдѣніе отдѣльныхъ автономныхъ единицъ.

Законодательныя полномочія общеавстрійскаго рейхсрата въ общемъ, охватываютъ все общегосударственное законодательство. Исчерпать всѣ отрасли этого законодательства, представляется очень труднымъ, можно дать только характеристику главнѣйшихъ отраслей. Рейхсрату принадлежатъ законодательныя полномочія: 1) въ области вооруженной силы, т. е. изданіе законовъ о воинской повинности, установленіе ежегоднаго набора, продовольствованіе и расквартированіе войскъ и т. п.; 2) государственнаго хозяйства: бюджетъ, налоги, таможенныя и торговыя дѣла, кредитное и банковое законодательство и т. д.; 3) законовъ о судопроизводствѣ и судоустройствѣ; 4) обезпеченія политическихъ правъ гражданъ; 5) законодательства по вопросамъ о юридическихъ взаимоотношеніяхъ отдѣльныхъ автономныхъ областей. Эта послѣдняя отрасль полномочій рейхсрата является особенно важною въ области устроенія и обезпеченія правъ автономіи.

Вмѣстѣ съ этимъ мы логически наталкиваемся на вопросъ о законодательныхъ полномочіяхъ отдѣльныхъ областей, точнѣе, о полномочіяхъ мѣстныхъ парламентовъ, носящихъ названіе ландтаговъ или сеймовъ.

Эти полномочія прежде всего и главнымъ образомъ заключаются въ правѣ на мѣстное областное автономное законодательство. Областные законы могутъ быть издаваемы лишь съ согласія сейма или ландтага. Въ 1861 году были изданы поло-

женія объ автономныхъ областяхъ, въ которыхъ точно перечислялись всѣ предметы полномочія ландтаговъ. Въ этотъ кругъ полномочій ландтаговъ включались законы о культурѣ земель, установленіе въ предѣлахъ общихъ законовъ правилъ объ общинныхъ дѣлахъ, церковномъ и школьномъ законодательствѣ, расквартированіи войскъ и, наконецъ, ландтаги уполномочивались законодательствовать по предметамъ, предоставленнымъ имъ по особымъ распоряженіямъ центра. Но этотъ кругъ полномочій былъ существенно видоизмѣненъ основнымъ закономъ объ имперскомъ представительствѣ. Здѣсь установлена была широкая формула: всѣ предметы, которые категорически не отнесены закономъ къ компетенціи (кругу полномочій) общеимперскаго райхсрата относятся къ кругу полномочій отдѣльныхъ ландтаговъ. Этимъ кругъ полномочій автономныхъ законодательныхъ органовъ былъ существенно расширенъ. Но не надо думать, что это расширеніе круга существенно измѣнило самый характеръ отношеній между общегосударственнымъ цѣлымъ и автономною частью.

Прежде всего остается неизмѣннымъ то основное положеніе, что законодательный центръ тяжести остается въ рукахъ общаго государства и его органовъ: рейхсрата и императора, какъ главы исполнительной власти. Это выражается не только въ томъ, что всѣ законодательныя мѣры, касающіяся государства, какъ цѣлаго, остаются въ рукахъ указанныхъ центральныхъ органовъ, не только въ томъ, что количественно и качественно общегосударственный парламентъ сохраняетъ свое преобладаніе надъ мѣстными автономными парламентами, но и въ томъ, что послѣднее слово по каждому закону, даже относящемуся къ кругу автономнаго законодательства, принадлежитъ центру, въ томъ, что каждый законъ нуждается въ утвержденіи центральной власти. Это выражается, напр., въ § 17 положенія объ областномъ устройствѣ Галиціи: «для каждаго областного закона необходимо согласіе сейма и утвержденіе Императора». Помимо того законодательствованіе ландтаговъ ограничено еще въ томъ отношеніи, что автономные законы должны находиться въ строгомъ соотвѣтствіи съ общегосударственными.

Первенство цѣлаго надъ частью выражается при автономіи

въ томъ, что цѣлое, выдѣляя опредѣленный автономный кругъ полномочій автономной части, въ то же время сохраняетъ за собой право сузить или вернуть себѣ этотъ кругъ полномочій и право надзора за осуществленіемъ автономною единицею ея полномочій, выражающееся въ правѣ утвержденія центромъ автономныхъ законовъ. Этотъ принципъ лежитъ въ основѣ всякой автономіи, въ томъ числѣ и великобританской.

Если Австрія представляетъ собою единое государство, авторитетъ и власть коего опирается на все населеніе Австріи, на австрійскій народъ, если всякая власть въ Австріи есть власть общегосударственная, если, наконецъ, отдѣльные автономные австрійскіе органы (ландтаги) покоятся въ послѣднемъ счетѣ на общегосударственномъ законѣ, то всѣ эти черты могутъ быть перенесены и на Великобританію съ ея автономными единицами: Канадой, Австраліей, Южной Африкой и будущей Ирландіей.

Въ государственномъ образованіи двухъ государствъ, признающихъ за своими частями права автономія, въ исторіи Австріи и Великобританіи, столь далекихъ другъ отъ друга по всему ихъ облику, есть одна общая черта, объясняющая сходство ихъ автономныхъ учрежденій. Эта общая государственно-историческая черта заключается въ томъ, что оба эти государства, объединившія въ началѣ самыя различныя территоріи, пережили сперва объединительный періодъ и впослѣдствіи они пришли къ необходимости отказаться отъ своего единообразнаго единства, стремящагося окрасить все разнообразіе многонаціональнаго государства въ однотонную казенную охру и навязать свою центральную самодержавную волю всѣмъ присоединеннымъ областямъ и народамъ. Оба государства въ силу вещей,—а не по доброй волѣ—стали признавать впослѣдствіи автономію за отдѣльными областями. Мы выше уже дали сжатое изображеніе вынужденныхъ уступокъ Австріи ея областямъ и народамъ, революція 1848 г. оказала здѣсь свое мощное вліяніе. Нѣчто подобное произошло и въ Великобританіи. Только послѣ возстанія американскихъ колоній и образованія независимаго государства Сѣверо-Американскихъ Соединенныхъ Штатовъ Англія научилась уступать. Авторитетный государствовѣдъ и президентъ республики

Вудро Вильсонъ очень мѣтко охарактеризовалъ въ этомъ отношеніи колоніальную политику Англіи. «Политика Англіи въ отношеніи ея колоній—писалъ онъ— улучшалась лишь медленно и постепенно. Она начала, какъ и Римъ, съ того, что смотрѣла на свои владѣнія, какъ на собственность, предназначенную быть въ ея рукахъ единственно источникомъ доходовъ. Потребовалась потеря Америки, чтобы Англія поняла, наконецъ, сколь близорука она была, поступая такимъ образомъ. По отношенію къ современнымъ колоніямъ политика Англіи вполнѣ либеральна, ибо Англія нашихъ дней совсѣмъ не похожа на ту Англію, которая была причиной возстанія Америки. Страшный урокъ, данный ей отпаденіемъ Америки. одинъ не былъ бы достаточенъ для того, чтобы преподать ей пониманіе ея истинныхъ колоніальныхъ интересовъ, если бы она сама, немного позднѣе, не была вынуждена измѣнить свою политику. Идейное движеніе, вызвавшее въ Англіи религіозное пробужденіе, преобразованіе тюремъ, улучшеніе благотворительной системы, реформу парламентскаго представительства и, вообще, полное соціальное и политическое возрожденіе, заставило ее равнымъ образомъ признать и за своими колоніями права англійскаго гражданства».

Еще одинъ кризисъ пришлось пережить Англіи прежде чѣмъ она окончательно перешла къ господствующему нынѣ автономному строю колоній. Это было въ 1837 году, когда, на почвѣ долгаго конфликта съ метрополіей Англіей и національныхъ треній между англичанами и французами, вспыхнуло возстаніе въ Нижней Канадѣ, населенной французами. Англія назначала туда своего особаго комиссара, и Канада въ концѣ концовъ получила въ 1847 году автономію. Такую же автономію получаютъ встралійскія колоніи, и въ 1908 году послѣ англо-бурской войны получаютъ автономію южно-африканскія колоніи, т. е. Капская колонія, Наталь, бывшія Трансваальская и Оранжевая республики.

Раньше чѣмъ дать краткое изображеніе колоніальныхъ автономій слѣдуетъ замѣтить, что въ этомъ случаѣ слѣдуетъ особенно рѣзко отличать юридическія нормы (правила) отъ дѣйствительнаго политическія бытія. Слѣдуетъ замѣтить, что въ теченіе всего 19-го вѣка эти юридическія правила дѣйстви-

тельно осуществлялись, ибо власть Англіи надъ колоніями была достаточно велика. Но съ теченіемъ времени колоніи стали обнаруживать стремленія къ бóльшей самостоятельности, не только бóльшей, нежели самостоятельность обычныхъ автономныхъ областей, но и превосходящей самостоятельности отдѣльныхъ государствъ, входящихъ въ общее федеративное государство. Но и здѣсь Англія сумѣла найти правильный путь соглашеній, такъ что ко времени великой европейской войны автономныя колоніи оказали Англіи неоцѣнимую военную поддержку

Независимо, однако, отъ указанныхъ стремленій къ большей независимости юридическія нормы, говорящія объ автономіи колоній, остались въ главныхъ чертахъ неизмѣнными и очень напоминающими разсмотрѣнныя выше австрійскія автономіи.

Подобно тому, какъ въ Австріи единымъ главою исполнительной власти является императоръ, такъ и въ Англіи этимъ единымъ главою признается англійскій король, носящій титулъ «короля королевства Великобританіи и Ирландіи и Британскихъ владѣній за морями». Отъ имени короля созываются и распускаются автономные парламенты, командуются колоніальныя войска и флотъ, чеканится монета, выносятся судебные приговоры и, что особенно важно, королю принадлежитъ право санкціи законовъ и назначенія губернаторовъ.

Судебная власть также объединена. Хотя въ каждой колоніи существуютъ собственные суды, они судятъ на основаніи обще-англійскаго права и не являются послѣдними инстанціями и, въ случаѣ апелляціи, рѣшенія автономныхъ колоніальныхъ судовъ восходятъ на рѣшеніе единой высшей инстанціи—Судебнаго Комитета Тайнаго Совѣта Англіи. И здѣсь мы замѣчаемъ сходство съ Австріей.

Что касается законодательной власти, то и здѣсь повторяются общія черты всякой автономіи. Общее государство, выдѣляя извѣстный кругъ полномочій колоніальнымъ парламентамъ, не лишаетъ, однако, и себя права законодательствовать. Англія, какъ таковая, можетъ издавать законы, такъ наз., имперскіе акты, для колоній поверхъ и внѣ собственныхъ зако-

новъ, колоній, издаваемыхъ ихъ автономными парламентами. Но сходство великобританской автономіи съ австрійской идетъ еще дальше. Выдѣливъ извѣстный—очень обширный—кругъ законодательныхъ полномочій автономнымъ колоніямъ, центръ оставляетъ себѣ послѣднее слово: безъ воли короны ни одинъ колоніальный законъ не можетъ получить силу. Утверждаются законы (или не утверждаются) черезъ посредство губернаторовъ. Далѣе метрополіи, т.-е. англійскому центру, предоставляется право даже отмѣнять законы, уже санкціонированные губернаторомъ. Кромѣ того устанавливается и право такъ наз. резервацін, право, служащее охраною общеимперскихъ интересовъ: по резерваціи дается возможность метрополіи, т.-е. англійскимъ министрамъ и парламенту возможность обсудить и разсмотрѣть законопроектъ той или другой колоніи, затрагивающій общегосударственные интересы. Наконецъ, Англія можетъ еще постольку вліять на законодательство автономныхъ колоній, поскольку англійскій король, подобно австрійскому императору, назначаетъ членовъ верхней палаты (сената) той или другой колоніи.

До сихъ поръ мы разсматривали автономію отдѣльныхъ областей, или т.-н. территоріальную (областную) автономію. Въ основѣ областного политическаго самоуправленія — территоріальной автономіи — лежитъ та мысль, что интересы отдѣльной національности, входящей въ составъ общаго единаго государства, ограничиваются предѣлами опредѣленной области. Но такъ-ли это? Всегда-ли кругъ самоопредѣленія національности и національныхъ правъ можетъ быть пространственно ограниченъ точно очерченною областью?

На этотъ вопросъ приходится отвѣтить отрицательно. Въ современномъ государствѣ нельзя считать населеніе прикрѣпленнымъ къ опредѣленной территоріи. Благодаря развитію обмѣна, наемнаго труда и переселеній все рѣже и рѣже становятся области съ одинаковымъ національнымъ составомъ. Такимъ образомъ, современное государство, включающее въ свой составъ много національностей, не можетъ быть распредѣлено на области сплошного однообразнаго національнаго состава. Наиболѣе пестръ національный составъ населенія въ крупныхъ

городахъ и промышленныхъ областяхъ, куда стекаются лица наемнаго труда и буржуазія самыхъ различныхъ національностей. Это, конечно, не означаетъ того, что нѣтъ обширныхъ областей съ приблизительно однороднымъ національнымъ составомъ, наиболѣе неизмѣнными по своему составу остаются тѣ области, въ которыхъ распространено крестьянское землевладѣніе, и значительныя массы деревенскаго люда именно и кладутъ опредѣленную національную печать на всю область. Но поскольку общественныя причины заставляютъ передвигаться населеніе изъ одной области въ другую или даже выселяться изъ страны, постольку границы между отдѣльными областями дѣлаются неустойчивыми. Это давно уже наблюдается въ такомъ многонаціональномъ государствѣ, какъ въ Австріи, гдѣ въ очень многихъ областяхъ рядомъ съ національнымъ большинствомъ имѣется—подчасъ очень значительное меньшинство. То же наблюдается и у насъ въ Россіи. Такъ, напр., у насъ съ одной стороны имѣются Костромская губернія, въ которой русская національность достигает 99,6% или Рязанская губернія, въ которой русскіе составляютъ 99,5%, но съ другой стороны имѣется Тифлисская губернія съ 8% русскихъ, Лифляндская и Курляндская губерніи съ 5% и Ферганская область, въ которой нѣтъ даже одного процента русскихъ (0,6%). Есть и такія области, въ которыхъ русскіе составляютъ очень значительное меньшинство, таковы, напр., Казанская губ. (38,4%), Уфимская губ. (38,2%), Терская (33%) и Акмолинская (33%) области. Есть въ Россіи и такая національность, какъ евреи, которые, являясь повсюду разсѣянными, составляютъ въ общей сложности 4% общаго россійскаго населенія,—процентъ, въ четыре раза превосходящій, напр., общую численность латышей, сосредоточенныхъ въ одной области. Въ сходномъ положеніи съ евреями находятся поляки внѣ царства Польскаго.

Если придерживаться чисто-территоріальной автономіи, т. е. подѣлить все государство на рядъ національно-автономныхъ областей по признаку преобладающей въ данной области національности, то получится такое положеніе вещей, при которомъ національныя меньшинства, иногда достигающія, какъ мы видѣли, довольно значительнаго процента, окажутся необезпечен-

ными въ своихъ національныхъ правахъ. Если, такимъ образомъ, въ каждой области окажется рядъ автономныхъ учрежденій на національномъ языкѣ мѣстнаго національнаго большинства, то національности, составляющія меньшинство, окажутся за бортомъ, онѣ при такой территоріальной автономіи окажутся угнетенными, обреченными на отказъ отъ своей собственной національной культуры и національнаго существованія.

Такимъ образомъ, мы видимъ, что территоріальная автономія является удовлетворительнымъ разрѣшеніемъ вопроса о національномъ самоопредѣленіи только тамъ, гдѣ національности живутъ подавляющимъ большинствомъ на одной части территоріи. Но такъ какъ такихъ территорій съ теченіемъ времени становится все меньше въ многонаціональномъ государствѣ, то очевидно необходимо прибѣгнуть къ иной формѣ національнаго самоуправленія, къ иному виду автономіи, который не находился бы въ такой рабской зависимости отъ территоріальныхъ границъ.

Этимъ вторымъ, болѣе гибкимъ видомъ автономіи является такъ наз. персональная автономія. При проведеніи такой автономіи окажется невозможнымъ такое положеніе вещей, которое неизбѣжно при территоріальной автономіи, когда одна и та же нація, являясь госпожею въ тѣхъ мѣстахъ, гдѣ она въ большинствѣ, является рабою тамъ, гдѣ она въ меньшинствѣ. А между тѣмъ, при послѣдовательномъ проведеніи территоріальной автономіи это такъ же неизбѣжно должно случиться у насъ какъ это давно уже случилось въ Австріи. Такъ, напр., при территоріальной автономіи, русскіе, составляющіе въ Симбирской губерніи около 70%, будутъ угнетать 20% мусульманъ-татаръ, съ тѣмъ, чтобы въ Казанской или Уфимской губерніи 55% татаръ въ свою очередь угнетали 38% русскихъ. Во избѣжаніе такого порядка и выдвинута была въ Австріи идея персональной автономіи, главнымъ защитникомъ которой явился австрійскій соціалистъ Р. Шпрингеръ въ книгѣ о «Борьбѣ австрійскихъ національностей за государство», вышедшей въ 1909 г., въ русскомъ переводѣ подъ заглавіемъ «Національная проблема». Слѣдуетъ, однако, замѣтить, что уже до Шпрингера

выдвигалась необходимость отстаиванія персональнаго принципа.

Въ чемъ сущность персональной автономіи?

Сущность персональной автономіи заключается въ томъ, что эта форма національнаго самоуправленія исходитъ не отъ націи, прикрѣпленной къ опредѣленной территоріи—подобно территоріальной автономіи,—а отъ націи, какъ совокупности людей, признающихъ лично свою принадлежность къ опредѣленной національности. Поэтому, если территоріальная автономія имѣетъ исходною точкою—область, территорію, населенную опредѣленною національностью, то персональная автономія исходитъ отъ личнаго признанія или принадлежности (слово «persona» (персона) по латыни означаетъ лицо, отсюда и названіе персональная автономія *).

Если при территоріальной автономіи за основу берется территорія, а при персональной національной автономіи—личная принадлежность лица къ національности, то возникаетъ вопросъ о томъ, какъ установить практически составъ автономной единицы. При территоріальной автономіи прибѣгаютъ къ опредѣленнымъ территоріальнымъ границамъ—историко-политическимъ (какъ, напр., въ старыхъ коронныхъ земляхъ Австріи) или этнографическомъ—при персональной необходимо прибѣгнуть къ личному признанію. Однимъ изъ лучшихъ способовъ распознанія національной принадлежности гражданина являет-

*) Иногда въ литературѣ понятію территоріальной (или областной) автономіи противополагается понятіе національной автономіи или, что еще хуже, національно-культурной автономіи. Намъ кажется, что выше мы уже достаточно ясно показали, что два различныхъ принципа, которые здѣсь противополагаются это: 1) принципъ территоріальный и 2) принципъ персональный. Національная же автономія въ зависимости отъ тѣхъ или иныхъ условій можетъ вылиться либо въ форму территоріальной автономіи (если рѣчь идетъ о народѣ, живущемъ въ точно очерченныхъ границахъ области и при томъ только въ этой области), либо въ форму персональной автономіи (если данная нація живетъ въ различныхъ областяхъ государства въ различныхъ пропорціяхъ). Территоріальная и персональная автономія суть государственно-правовыя формы, въ которыя можетъ быть влито то или иное содержаніе, а не только исключительно національное.

ся перепись. Все населеніе государства подлежитъ переписи. Каждый гражданинъ рядомъ съ другими показаніями указываетъ и на то, къ какой національности онъ себя причисляетъ. Такимъ образомъ, путемъ переписи точно устанавливается численность каждой отдѣльной національности въ государствѣ.

При введеніи персональной автономіи и слѣдуетъ считаться не съ границами областей, а съ численнымъ составомъ каждой отдѣльной національности. Каждой отдѣльной національности, состоящей изъ лицъ, признавшихъ себя принадлежащими къ ней, и слѣдуетъ предоставить право на національное самоуправленіе, право на автономію. При такой персональной автономіи право національности на автономію не ставится въ зависимость отъ границъ и мѣстъ населенія, такая форма автономіи оказывается болѣе гибкой, поскольку она удовлетворяетъ національныя требованія и въ тѣхъ мѣстахъ, гдѣ данная національность не представляетъ собою большинства.

Приблизительную картину персональной автономіи можно себѣ представить въ слѣдующемъ видѣ:

Въ тѣхъ мѣстахъ, гдѣ данная національность достигаетъ опредѣленнаго процента, скажемъ 8% или 10%, ей предоставляется право образовать собственную національную общину. Эта національная община представляетъ собою низшую единицу національнаго самоуправленія. Національная община вѣдаетъ всѣми дѣлами, входящими въ область національнаго самоуправленія и прежде всего областью культурно-просвѣтительною, созданіемъ начальныхъ и среднихъ школъ на языкѣ данной національности, театровъ, картинныхъ галлерей и проч. Если, такимъ образомъ, въ какомъ-либо изъ городовъ, входящихъ въ составъ автономной области, скажемъ, напр., въ Ригѣ, какъ центрѣ Латышскаго края или Кіевѣ, какъ центрѣ Украины, русское населеніе достигаетъ 12% общаго количества населенія, то при существованіи персональной автономіи великороссы—рижане или кіевляне, не будутъ принуждаться къ сліянію съ латышскимъ или украинскимъ народомъ. Они сорганизуются въ національныя общины, эти кіевская и рижская національныя русскія общины устроятъ собственныя русскія школы, въ которыхъ дѣти будутъ обучаться на родномъ языкѣ.

То же относится ко всѣмъ національностямъ, составляющимъ въ данномъ мѣстѣ (области или городѣ) опредѣленное меньшинство, превосходящее извѣстный минимумъ (наименьшее число) въ 8% или 10%.

Національныя общины данной области, напр., всей Украины, могутъ объединиться въ цѣляхъ наилучшаго національнаго самоопредѣленія и самоуправленія въ національные округа (напр., русскіе національные округа Украины, Латвіи, Кавказа или другой территоріально-автономной области), задачею коихъ служитъ объединеніе и направленіе дѣятельности національныхъ общинъ. Всѣ національные округа страны, въ свою очередь, могутъ объединиться въ одинъ персонально-автономный союзъ во главѣ котораго будетъ стоять общій высшій органъ этого союза — національный выборный совѣтъ (или сеймъ). Такихъ персонально-автономныхъ національныхъ союзовъ въ многонаціональномъ государствѣ будетъ нѣсколько, эти союзы— въ отличіе отъ автономныхъ территорій — не будутъ являться замкнутыми національными островами въ странѣ, они будутъ тянуться черезъ все государство вмѣстѣ съ тѣмъ потокомъ передвиженія, куда устремляется весь народъ, вмѣстѣ съ даннымъ народомъ и его персональный союзъ будетъ просачиваться повсюду, гдѣ только имѣется болѣе крупное поселеніе данной національности и по всюду этотъ персональный автономный союзъ явится защитникомъ національнаго самоуправленія и самоопредѣленія.

Каждый персонально-автономный союзъ — подобно автономной территоріи — получитъ извѣстный кругъ полномочій отъ государства. По отношенію къ этому кругу полномочій персонально-автономный союзъ будетъ самостоятельнымъ хозяиномъ: онъ получаетъ право на подчиненіе всѣхъ добровольно вошедшихъ въ него лицъ по предоставленнымъ ему (союзу) полномочіямъ. Союзъ получитъ право облагать своихъ членовъ черезъ посредство демократически выбираемыхъ національныхъ общинъ и національнаго совѣта. Отъ всего государства персонально-автономный союзъ получитъ право на опредѣленную долю бюджета, подобно тому какъ это дѣлается въ федеративныхъ

государствахъ по отношенію къ отдѣльнымъ государствамъ членамъ.

Только при такой персональной автономіи многонаціональное государство сумѣетъ осуществить дѣйствительное національное равноправіе всѣхъ населяющихъ ее національностей, достигшихъ извѣстной степени національно-культурнаго развитія. Въ противномъ случаѣ, т.-е. при полномъ господствѣ территоріальныхъ автономій, въ каждой области государства будетъ существовать господствующая національность — большинство и угнетенныя національности-меньшинства.

Существованіе въ государствѣ нѣсколькихъ персонально-автономныхъ союзовъ рядомъ — точнѣе вперемежку—съ автономными территоріями создастъ крѣпкую спайку всему государственному цѣлому. Разсѣянныя по цѣлому ряду областей государства національности-меньшинства (какъ, напр., евреи, отчасти армяне), а также всѣ національности, имѣющія многочисленныя и большія части внѣ предѣловъ опредѣленныхъ территоріальныхъ границъ, (какъ напр., русскіе въ Терской, Акмолинской, Уральской областяхъ, Уфимской, Казанской и др. губерніяхъ) кровно заинтересованы въ сохраненіи такой спайки: ихъ національные интересы самоопредѣленія не ограничиваются только данною территоріею, даннымъ клочкомъ земли, они стремятся сохранить разъ добытое право самоопредѣленія навсегда и на всемъ пространствѣ государства.

Охарактеризовавъ два подъ-вида автономіи: территоріальную и персональную, мы можемъ перейти къ федераціи, какъ особому виду національнаго самоуправленія.

Если для исторіи возникновенія автономныхъ областей характернымъ является то обстоятельство, что цѣлое отказывается отъ полнаго сосредоточенія всѣхъ государственныхъ дѣлъ и предоставляется часть этихъ дѣлъ — въ особенности законодательство — отдѣльнымъ частямъ, областямъ или національностямъ, то для исторіи возникновенія федерацій характерно какъ разъ обратное: здѣсь части сходятся и соединяются въ одно цѣлое, въ общее государство. Государства, прежде самостоятельныя, рѣшаютъ отказаться отъ полноты власти и соединиться, съ тѣмъ, чтобы новому цѣлому, новому союзу (fœdus означаетъ

союзъ, отъ слова «федусъ» и происходитъ понятіе «федерація») были выдѣлены нѣкоторыя права и полномочія.

Это характерно для исторіи наиболѣе типичныхъ федеративныхъ государствъ: Германіи, Сѣверо-Американскихъ Соединенныхъ Штатовъ и Швейцаріи.

Мы здѣсь назвали три типичныхъ федераціи, исторія которыхъ сильно разнится другъ отъ друга. Но одна черта остается въ ихъ исторіи общею: это стремленіе къ созданію на мѣсто распыленнаго множества мелкихъ независимыхъ государствъ одного мощнаго государства, способнаго сочетать единство цѣлаго съ разнообразіемъ частей.

Нынѣшняя Германская Имперія, представляющая собою федеративное государство, въ составъ котораго входитъ 25 государствъ-членовъ (изъ нихъ 22 представляютъ собою монархіи (въ томъ числѣ 4 королевства: Пруссія, Баварія, Саксонія и Вюртембергъ) и 3 республики или «вольныхъ народа»: Гамбургъ, Бременъ и Любекъ),—образовалась 1 января 1871 г. Первое явно выраженное стремленіе къ объединенію обнаружилъ въ Германіи революціонный народъ въ 1848 г., въ частности франкфуртскій парламентъ, но осуществить это объединеніе оказалось не столь простымъ, оно происходило медленнымъ путемъ. Первые шаги движенія въ пользу этого объединенія замѣчались уже въ началѣ 19-го вѣка, въ особенности послѣ побѣдъ Наполеона надъ многочисленными нѣмецкими государствами, наиболѣе [ранее, правда, экономическое воплощеніе эти объединительныя стремленія получили въ видѣ нѣмецкаго таможеннаго союза 1830 года. Съ тѣхъ поръ прошло еще много времени раньше, чѣмъ были преодолѣны въ широкихъ слояхъ стремленія къ своей особности, къ партикуляризму, наконецъ, политическо-стратегическія соображенія и экономическія условія привели къ объединенію Германіи послѣ побѣдоносной войны Пруссіи съ Франціей.

Долгъ и труденъ былъ также путь объединенія отдѣльныхъ штатовъ, т.-е. государствъ Сѣверной Америки. Этотъ путь былъ въ Америкѣ тѣмъ болѣе труденъ, что приходилось преодолѣвать и обычныя тренія между соединяющимися частями и вести войну съ Англіей. Въ 1777 году были составлены статьи Конфе-

дераціи, но вскорѣ, когда оказалось, что эти статьи и конституція 1781 г. создали слишкомъ слабую связь между отдѣльными частями, что они были безсильны создать единую исполнительную власть, колоніи выработали конституцію 1787 года, которая и понынѣ является основою государственнаго строя Соединенныхъ Штатовъ.

Болѣе сложна исторія Швейцарской федераціи. Уже въ XIII вѣкѣ въ Швейцаріи составилась небольшая федерація изъ т.-н. первичныхъ кантоновъ (Urkantone): Ури, Швицъ и Унтервальденъ. Но маленькая Швейцарія не могла довлѣть самой себѣ, она была окружена слишкомъ мощными сосѣдями для того, чтобы не чувствовать отъ времени до времени ихъ властнаго вмѣшательства во внутреннюю политическую жизнь Швейцаріи. Господство Австріи, а затѣмъ Франціи очень сильно отражалось на исторіи Швейцаріи, Франція пыталась—и не безъ успѣха, — превратить Швейцарію въ единое государство. Но съ паденіемъ Наполеона и установленіемъ реакціи въ Европѣ, это единое швейцарское государство опять распалось (въ 1815 г.) и Швейцарія превратилась въ безсильный союзъ отдѣльныхъ кантоновъ. Образовался даже т.-н. «особый союзъ» (Sonderbund) съ клерикальными реакціонными цѣлями, вспыхнула война (въ 1847 г.), въ которой «особый союзъ» католическихъ реакціонныхъ кантоновъ былъ побѣжденъ и Швейцарія въ 1848 г. опять перестроилась въ федерацію уже въ современномъ (не средневѣковомъ) смыслѣ, при чемъ нѣкоторыя учрежденія были ею скопированы съ американскаго образца. Хотя конституція 1848 г. и подвергалась пересмотрамъ въ 1866 и 1874 г.г., но въ главныхъ чертахъ конституція 1848 г. осталась основою нынѣшняго федеративнаго и демократическаго строя Швейцаріи.

Можно было бы, конечно. для полноты дать исчерпывающій обзоръ исторіи возникновенія и приведенныхъ выше федерацій и иныхъ федерацій въ Центральной и Южной Америкѣ, въ англійскихъ колоніяхъ и т. д.,—но уже на основаніи того по необходимости крайне сжатаго и бѣглаго обзора возникновенія федерацій читатель увидитъ, что при федераціи, идущей отъ разнообразія къ сложному единству, отъ распыленія къ еди-

нію,—основнымъ стремленіемъ служитъ воля къ созданію того цѣлаго, которое одновременно должно обезпечить и политическія свободы и крѣпость всего цѣлаго. Это слѣдуетъ имѣть въ виду особенно въ настоящій моментъ, когда и противники и неразумные сторонники федеративной Россіи усматриваютъ въ федераціи развалъ и распадъ новой демократической Россіи.

Чтобы доказать, что и федерація представляетъ собою крѣпкое единство, единство во многообразіи, слѣдуетъ хотя бы вкратцѣ остановиться на основныхъ чертахъ дѣйствующаго государственнаго права федеративныхъ государствъ.

Мы уже замѣтили, что въ процессѣ образованія федеративныхъ государствъ ясно отмѣчаются два основныхъ стремленія: 1) одно стремленіе можно назвать центростремительнымъ—это стремленіе къ образованію цѣлостнаго государства, могущаго обезпечить всю полноту правъ гражданъ внутри страны, возможность свободнаго экономическаго обмѣна между отдѣльными частями и безопасность по отношенію ко всякимъ покушеніямъ извнѣ; 2) второе стремленіе можетъ быть названо центробѣжнымъ — это стремленіе каждаго отдѣльнаго члена федераціи, государства-члена не раствориться въ процессѣ объединенія, не растерять своихъ особыхъ чертъ и не превратиться въ простую провинцію или область цѣлаго.

Вотъ эти-то два стремленія и находятъ себѣ отраженіе во всякомъ федеративномъ государствѣ и при этомъ прежде всего въ устроеніи одной изъ наиболѣе важныхъ отраслей государственной работы, — въ области законодательства.

Первое стремленіе — центростремительное,—находитъ себѣ воплощеніе въ общенародной палатѣ. Эта общенародная палата отражаетъ волю цѣлокупнаго народа всей федераціи, независимо отъ отдѣльныхъ границъ государствъ-членовъ (штатовъ, кантоновъ и т. п.). Второе стремленіе — центробѣжное—находитъ себѣ воплощеніе въ особой палатѣ, представляющей волю не всего народа федераціи, а волю отдѣльныхъ государствъ-членовъ, соединившихся въ общее государство. Такая двупалатная система введена во всѣхъ федеративныхъ государствахъ. Въ Германской Имперіи эти палаты именуются: рейхстагъ и со-

юзный совѣтъ, въ Сѣв. Ам. Соед. Штатахъ и Австраліи *) палата представителей (всего народа) и сенатъ, въ Швейцаріи: національный совѣтъ и совѣтъ кантоновъ, въ Канадѣ: палата общинъ и сенатъ и т. д. Во всѣхъ перечисленныхъ странахъ, а также во всѣхъ центрально-и южно-американскихъ федераціяхъ (Мексикѣ, Аргентинѣ, Венецуэлѣ, Бразиліи) существуютъ указанныя двѣ палаты. Эти двѣ палаты, конечно, ничего общаго не имѣютъ съ двупалатною системой, установленной въ однонаціональномъ государствѣ (Франціи, Италіи, Бельгіи и т. д.). Въ такомъ не-федеративномъ государствѣ введеніе второй палаты господъ имѣетъ явной цѣлью препятствовать быстрому прохожденію демократическихъ законовъ черезъ народную палату. Какъ-бы ни была организована вторая палата въ однонаціональномъ единомъ (или т.-н. унитарномъ) государствѣ, она въ лучшемъ случаѣ излишня—если она выбирается на демократическомъ избирательномъ правѣ, — а въ большинствѣ случаевъ вредна, если, какъ это почти всегда бываетъ, она выбирается на иныхъ, не-демократическихъ основахъ. Совершенно другую роль призвана играть двупалатная система въ федеративномъ государствѣ: здѣсь, какъ показано было, она отражаетъ два основныхъ стремленія, присущихъ всякой федераціи. И единственно къ чему слѣдуетъ здѣсь стремиться это то, чтобы не только общенародная палата (какъ это почти повсюду уже установлено) но и палата государствъ-членовъ выбирались на основахъ всеобщго, равнаго, прямого и тайнаго избирательнаго закона (что, напр., установлено для австралійскаго и бразильскаго сенатовъ).

Если во всѣхъ федераціяхъ установлена двупалатная система, ибо этого неизбѣжно требуетъ природа федераціи, то та же природа федераціи и федераціи демократической—требуетъ двухъ различныхъ началъ для пополненія той и другой

*) Австралія, Канада и Южная Африка, являясь, какъ выше отмѣчено было, автономными колоніями Великобританіи въ свою очередь представляютъ каждая въ отдѣльности федерацію. Такъ, напр., Австралія охватываетъ 6 штатовъ: Новый Южный Валлисъ, Викторія, Квинслендъ, Тасманія, Западная и Южная Австраліи; федерацію Канады сотавляютъ 9 провинцій, федерацію Южной Африки составляютъ 4 провинціи.

палаты. Если палата государствъ-членовъ имѣетъ цѣлью отражать центробѣжное стремленіе каждаго государства-члена къ самосохраненію, то и палата должна быть составлена такъ, чтобы каждый членъ (кантонъ, штатъ и т. п.) посылалъ отъ себя одинаковое количество представителей, независимо отъ своей величины, плотности населенія, экономической роли, богатства, національныхъ и иныхъ особенностей. Ибо сила стремленія къ сохраненію не опредѣляется величиною или богатствомъ отдѣльнаго государства-члена; подобно тому, какъ стремленіе къ самохраненію у слона и муравья, какъ особей, совершенно одинаково у обоихъ, несмотря на ихъ неравенство во всѣхъ другихъ отношеніяхъ, такъ и стремленіе къ самосохраненію у большихъ и малыхъ государствъ-членовъ остается вполнѣ одинаковымъ. Вотъ чѣмъ объясняется то обстоятельство, что въ совѣтъ кантоновъ, являющійся представителемъ всѣхъ 22 кантоновъ Швейцаріи, каждый кантонъ посылаетъ по 2 представителя, то же самое имѣетъ мѣсто въ Сѣв.-Ам. Соединенныхъ Штатахъ и др. демократическихъ федераціяхъ *). Разумѣется, на иномъ началѣ пополняется общенародная палата, она отражаетъ волю всего цѣлокупнаго населенія, независимо отъ того, какъ оно распредѣлено по отдѣльнымъ государствамъ общей федераціи. При этомъ задачею демократическаго законодателя является правильное разграниченіе полномочій общенародной палаты и совѣта государствъ-членовъ. Послѣднему, выбираемому столь же демократически, какъ и первая, должны быть предоставлены законодательныя полномочія только по тѣмъ дѣламъ, которыя касаются интересовъ сохраненія правъ отдѣльныхъ государствъ-членовъ, по всѣмъ же прочимъ дѣламъ полномочною должна быть общенародная палата.

Говоря объ автономіи, мы уже замѣтили, что при ней

---

*) Въ Германіи, какъ федераціи недемократической, союзный совѣтъ составляется не по принципу равенства отдѣльныхъ государствъ, а съ установленіемъ преобладанія Пруссіи (а именно 17 голосовъ), имѣющей въ союзномъ совѣтѣ большее количество голосовъ, чѣмъ остальныя 3 королевства — Баварія, Саксонія и Вюртембергъ — вмѣстѣ взятыя.

центръ тяжести остается въ цѣломъ, иначе при федераціи, ибо федерація возникаетъ не изъ разслоенія цѣлаго, а, наоборотъ, изъ слiянія отдѣльныхъ частей; при федераціи центръ тяжести въ отдѣльныхъ государствахъ-членахъ. Но это, конечно, не означаетъ того, что федерація представляетъ собою неустойчивый вольный союзъ. Помимо двухъ палатъ слѣдуетъ остановиться на кругѣ законодательныхъ полномочій всей федераціи и отдѣльныхъ государствъ-членовъ.

Во всѣхъ федеративныхъ государствахъ исключительныя полномочія федеративнаго центра—т. е. общегосударственной палаты и общегосударственныхъ органовъ исполнительной власти (президента и министровъ)—распространяются на законодательство, касающееся: 1) военныхъ силъ всей федераціи, т.-е. арміи и флота; 2) средствъ сообщенія, т.-е. почтово-телеграфнаго и—въ большинствѣ случаевъ—желѣзнодорожнаго дѣла; 3) общей монетной системы; 4) общей иностранной политики, и 5) общей таможенной и часто—налоговой системы. Но этимъ не ограничивается общій кругъ законодательныхъ полномочій центра. Чѣмъ болѣе демократична федерація, тѣмъ болѣе обращаетъ она вниманіе на гарантіи гражданскихъ свободъ и передового разъ добытаго политическаго строя на всемъ пространствѣ федераціи. Такъ, напр., во всѣхъ демократическихъ федераціяхъ — Сѣверно-Америк. Соединенныхъ Штатахъ, Швейцаріи, Мексикѣ, Аргентинѣ, Бразиліи, Венецуэлѣ и др.—установлено, что республиканская форма правленія обезпечивается всей федераціей и что ни одно государство-членъ не можетъ у себя по собственному усмотрѣнію ввести иной (монархическій во всѣхъ его видахъ) строй. Нѣкоторые федеративные основные законы (конституціи) обезпечиваютъ всѣмъ членамъ федераціи общинное самоуправленіе, гражданскія и политичскія права—свободу собраній, союзовъ, печати и пр. Мы видимъ, такимъ образомъ, что законодательные органы государствъ-членовъ, т.-е. парламенты отдѣльныхъ штатовъ или кантоновъ, не вправѣ издавать законы по всѣмъ вопросамъ государственной жизни. По вопросамъ, не входящимъ въ кругъ полномочій общаго парламента (сената и обще-

народной палаты), каждый мѣстный парламентъ законодательствуетъ вполнѣ свободно*).

Помимо законодатаельной власти въ каждой федераціи объединена и исполнительная и судебная власть. Мы, къ сожалѣнію, лишены возможности остановиться хотя бы даже кратко на этихъ сторонахъ дѣла. Замѣтимъ только, что исполнительная власть всегда имѣетъ свою вершину, своего высшаго представителя въ видѣ общаго для всей федераціи главы, будетъ-ли то единоличный глава (президентъ) или коллегія лицъ (какъ въ Швейцаріи). Что касается судебной власти, то не лишне будетъ отмѣтить, что въ основу судебной дѣятельности въ большинствѣ нынѣшнихъ федерацій положено общее — гражданское и уголовное—право. Организація судовъ въ федераціи также общая, что, конечно, не мѣшаетъ раздѣленію судовъ на общіе суды и суды отдѣльныхъ государствъ. Въ каждомъ федеративномъ государствѣ устанавливаются суды, разбирающіе споры о компетенціи, возникающіе на почвѣ общихъ и отдѣльныхъ конституцій и т. д. Высшія судебныя инстанціи распространяютъ свою компетенцію (кругъ вѣдѣнія) на всю федерацію.

Федерація, какъ мы изъ всего изложеннаго видимъ, представляетъ достаточно крѣпкую организацію, способную охватить и большое количество государствъ-членовъ и большое количество полномочій. Недаромъ, поэтому, федерація часто разсматривается какъ государство, въ которомъ оставляющія его государства-члены отказались дѣйствовать вразбродъ, независимо другъ отъ друга, въ той области, которая касается ихъ общаго бытія. Федерація есть только особая форма выявленія государственной жизни сложныхъ государственныхъ дѣлъ, федерація счастливо сочетаетъ единство внѣшнее съ внутреннимъ многообразіемъ, вотъ почему эта форма наиболѣе пригодна для государствъ неоднородныхъ и неоднонародныхъ.

---

*) Само собою разумѣется, что въ демократической федераціи каждое отдѣльное государство-членъ должно имѣть въ качествѣ законодательнаго органа только одну палату.

**
*

Хотя предыдущія страницы и вызваны живою потребностью настоящаго великаго момента, поднявшимися у насъ обсужденіями и рѣшеніями о будущихъ формахъ многонародной демократической Россіи, мы ставимъ себѣ цѣлью настоящей брошюры дать непосредственный отвѣтъ на вопросъ о томъ, должна-ли принять Россія форму государства съ автономными провинціями или же форму демократической федеративной республики по швейцарскому или иному образцу. Этотъ вопросъ могъ бы явиться предметомъ особаго подробнаго разсмотрѣнія. Здѣсь мы постарались только дать посильный матеріалъ для разрѣшенія этого вопроса—вопроса, которымъ должно будетъ заняться Учредительное Собраніе.

Придется при этомъ считаться съ особыми условіями Россіи, заставляющими ее пойти иными путями, нежели вышеизображенныя федераціи. Въ этихъ послѣднихъ прежде всего самый процессъ образованія совершенно особый, онѣ шли отъ разрозненныхъ независимыхъ государствъ къ созданію цѣлаго, у нихъ не было длительной исторической полосы совмѣстнаго существованія, между тѣмъ, какъ у насъ долженъ былъ бы произойти обратный процессъ. Изъ приведенныхъ нами федеративныхъ государствъ одна только Бразилія являетъ собою примѣръ единаго государства, превратившагося въ федерацію.

Но далѣе,—что особенно важно,—національный вопросъ въ Россіи—въ отличіе отъ поименованныхъ федерацій—играетъ очень большую роль. Если при образованіи сѣверо-американской федераціи національный моментъ не игралъ никакой роли, ибо національная культура Сѣв. Америки была—и осталась до сихъ поръ—единой, если въ швейцарской федераціи національный вопросъ потому такъ легко рѣшается, что каждая швейцарская національность—нѣмцы, французы, итальянцы и ретороманцы—занимаютъ вполнѣ опредѣленную замкнутую территорію, окрашивая данный кантонъ въ соотвѣтственный національный цвѣтъ, то въ Россіи, какъ выше показано было, всего этого нѣтъ. Національный вопросъ нѣкоторыхъ россійскихъ народностей не сможетъ быть рѣшенъ въ плоскости территоріальной и придется прибѣгнуть къ созданію персональныхъ авто-

номныхъ союзовъ. Такимъ образомъ, Россія явится республиканскимъ государствомъ національностей, въ составъ котораго войдутъ и территоріальные и персональные автономные союзы.

Все это придется учесть нашей грядущей конституціи. которая будетъ разрабатываться во Всероссійскомъ Учредительномъ Собраніи. Конституція эта должна будетъ обезпечить и сохранить устойчивость общей государственно-правовой спайки будущей Россіи и вмѣстѣ съ тѣмъ—быть достаточно гибкой, чтобы вмѣстить многообразіе въ единствѣ и допускать тѣ измѣненія въ законодательствѣ, которыя по необходимости вызываются измѣняющимися условіями государственной жизни.

Если раньше, до великаго февральскаго переворота 1917 г. Россія являлась специфическою страною національныхъ преслѣдованій, то историческая судьба возлагаетъ на демократическую Россію новую роль, роль обезпеченія правъ и истиннаго равноправія національностей. Произойдетъ-ли это обезпеченіе правъ въ строгихъ рамкахъ обычной федераціи или, какъ мы склонны думать, Россіи придется здѣсь внести существенныя поправки, обусловленныя всѣми условіями ея бытія—сказать трудно, одно ясно: новая демократическая многонародная Россія можетъ двинуться въ дальнѣйшій государственный путь не по трупамъ населяющихъ ее народностей, а только совмѣстно съ ними, свободными въ своемъ національномъ самоуправленіи.